

Zivilgesellschaft: Integration oder Kräftezerren in Planungsprozessen?

Growe, Anna; Zimmermann, Thomas

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Growe, A., & Zimmermann, T. (2010). Zivilgesellschaft: Integration oder Kräftezerren in Planungsprozessen? In A. Matern, S. v. Löwis, & A. Bruns (Hrsg.), *Integration - Aktuelle Anforderungen und Strategien in der Stadt-, Raum- und Umweltplanung: 12. Junges Forum der ARL 10. bis 12. Juni 2009 in Hamburg* (S. 122-125). Hannover: Verl. d. ARL.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-356129>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Anna Growe, Thomas Zimmermann

Zivilgesellschaft: Integration oder Kräftezerren in Planungsprozessen?

S. 122 bis 125

Aus:

Antja Matern, Sabine von Löwis, Antje Bruns (Hrsg.)

Integration – Aktuelle Anforderungen und Strategien in der Stadt-, Raum- und Umweltplanung

12. Junges Forum der ARL

10. bis 12. Juni 2009 in Hamburg

Arbeitsmaterial der ARL 353

Hannover 2010

Anna Growe, Thomas Zimmermann

Zivilgesellschaft: Integration oder Kräftezerren in Planungsprozessen?

Gliederung

- 1 Anlass zur Themenwahl
- 2 Hintergrund
- 3 Beiträge in der Arbeitsgruppe
- 4 Diskussion in der Arbeitsgruppe

1 Anlass zur Themenwahl

Ein weiterer Aspekt des Themas Integration umfasst die Integration von zivilgesellschaftlichen Akteuren im Rahmen von Planungsprozessen. Der Fokus liegt dabei auf einer Verknüpfung von heterogenen Anforderungen an Planungsprozesse von Seiten der Zivilgesellschaft und von Seiten der Planungsträger sowie auf der Verbindung dieser Ansprüche in unterschiedlich gesteuerten Planungsprozessen (top-down und bottom-up).

Dabei geht es um übergeordnete Aspekte der Integration, die inhaltlich nicht auf einzelne Planungsadressaten oder Bevölkerungsgruppen zugespielt sind, sondern sich auf die Frage beziehen, wie die Belange von unterschiedlichen Interessensgruppen in Planungsprozesse integriert werden können. Durch diese Perspektive konnte das Thema Integration als ziel- und zielgruppenübergreifendes Thema diskutiert werden, das alle Planungsebenen und -prozesse betrifft.

2 Hintergrund

Seit den späten 1970er Jahren hat sich in den Planungsdisziplinen die Erkenntnis durchgesetzt, dass sich die Akzeptanz von Planung erhöht, wenn Planungs„betroffene“ nicht nur informiert, sondern auch beteiligt werden. Parallel änderte sich das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft¹, von der mehr Eigenverantwortung gefordert wird. Diese Forderung ist zugleich mit einer stärkeren Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an Prozessen der räumlichen Planung verbunden. In solchen neuen Prozessen sollen Inhalte entwickelt werden oder es soll Verständnis für Planungsziele entstehen.

Es können jedoch auch neue Konflikte entstehen, wenn hoheitliche Planungen nicht den Vorstellungen und Wünschen der zivilgesellschaftlichen Akteure entsprechen. Die Konflikte können dabei sowohl bei der Erarbeitung der Ziele als auch bei der Vermittlung und Abstimmung der Ziele im Rahmen der Beteiligungsprozesse entstehen.

¹ In der Arbeitsgruppe wurden unter dem Begriff der Zivilgesellschaft die private Wirtschaft, Bürger und der dritte Sektor subsumiert.

Erschwerend kommt hinzu, dass mit der Pluralisierung der Gesellschaft eine Vielzahl von heterogenen Teilgruppen um die Nutzung des Raums konkurriert und ihre unterschiedlichen Raumansprüche im Rahmen der Beteiligungsprozesse artikuliert.

Neben den erhöhten Anforderungen an Planungsprozesse birgt die Entwicklung auch Chancen für die räumliche Planung, wenn Akteure der Zivilgesellschaft ein eigenes und gemeinsames Problem- und Handlungsbewusstsein entwickeln, eigene wie gemeinsame Raumansprüche formulieren und bei der Umsetzung dieser Ansprüche mitwirken. Die räumliche Planung ist gefordert, einen geeigneten Rahmen zu schaffen, um diese Potenziale freizusetzen. In diesem Zusammenhang stellen sich Fragen nach der Qualität, den Ansatzmöglichkeiten der Integration und der Trägerschaft zivilgesellschaftlicher Raumansprüche in hoheitlichen Planungsprozessen:

- Welche Qualitätssteigerungen erlangen Planungsinhalte durch Integration und Trägerschaft zivilgesellschaftlicher Raumansprüche?
- Mit welchen Instrumenten und Verfahren kann die Integration und Trägerschaft von zivilgesellschaftlichen Raumansprüchen weiterentwickelt und verbessert werden?

3 Beiträge in der Arbeitsgruppe

Vor diesem Hintergrund referierten in der Arbeitsgruppe „Zivilgesellschaft: Integration oder Kräftezerren in Planungsprozessen?“

- *Cathrin Zengerling* zur Öffentlichkeitsbeteiligung in internationalen Abkommen und deren Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland,
- *Gabriele Schmidt* zur sozialen Stadtpolitik in England unter New Labour,
- *Elena Wiezorek* zur Integration privater Eigentümer in den Stadtumbau und
- *Nils Scheffler* anhand eines praktischen Beispiels aus der Stadt Fürstenwalde zur Verknüpfung von Top-down und Bottom-up-Prozessen.

Durch die Beiträge konnten unterschiedliche Perspektiven auf die Fragen nach den möglichen Qualitätssteigerungen durch die Integration der Zivilgesellschaft und die Weiterentwicklungsmöglichkeiten zur Integration zivilgesellschaftlicher Akteure in Instrumenten und Verfahren gewonnen werden. Der erste Beitrag gab einen Überblick über rechtliche Grundlagen, der zweite Beitrag ermöglichte Vergleiche zu dem Vorgehen in England. Der dritte und vierte Beitrag konkretisierten die Diskussion an Beispielen aus dem Stadtumbau in Deutschland.

Cathrin Zengerling betrachtete in ihrem Beitrag² rechtliche Entwicklungen, die eine verstärkte Einbindung der Zivilgesellschaft in Planungsprozesse zum Ziel haben. Sie legte dabei einen Fokus auf Neuregelungen, die die Bürgerbeteiligung in hoheitlichen Planverfahren stärken sollen, und auf neue Vorschriften, die private Initiativen zur Stadtentwicklung ermöglichen. In ihrem Beitrag hinterfragte sie, ob und auf welche Art die Mitwirkung der Zivilgesellschaft in Planungsprozessen durch diese Neuregelungen tatsächlich gestärkt wird.

Der Beitrag verdeutlichte, dass internationale Abkommen zunehmend eine stärkere Partizipation in Beteiligungsprozessen fordern. Allerdings werden die internationalen Vorgaben nur unzureichend in das deutsche Recht übernommen und teilweise durch Beschleunigungsgesetzgebungen, z. B. für Infrastrukturvorhaben, konterkariert.

² Dieser Beitrag ist nicht in dem vorliegenden Band veröffentlicht.

Als Fazit formuliert sie in ihrem Beitrag, dass die Voraussetzung für eine verstärkte Beteiligung der Öffentlichkeit stets der Wille der politisch Verantwortlichen ist. Ein wichtiger Anreiz für die tatsächliche Beteiligung der Zivilgesellschaft ist außerdem ein erkennbares Ziel des Beteiligungsprozesses, das von Seiten der Planung auch deutlich kommuniziert werden muss, um den zivilgesellschaftlichen Akteuren eine zielgerichtete Artikulation zu ermöglichen.

Gabriele Schmidt berichtete von der sozialen Stadtpolitik in England unter New Labour, in der die Partizipation als Gegenstrategie zu sozialen Exklusionsprozessen verstanden wird. In ihrem Beitrag machte sie deutlich, dass bei der Integration der Zivilgesellschaft in Planungsverfahren sowohl zwischen unterschiedlichen räumlichen Ebenen als auch dem Grad der Konkretisierung einer Planung bzw. eines Projektes unterschieden werden muss. So sind z. B. Bewohner leichter für eine aktive Beteiligung an Planungen für konkrete Projekte in ihrer Nachbarschaft zu gewinnen. In diesem Zusammenhang erscheint es notwendig, die Methoden der Beteiligung intensiver nach Zweck und Zielgruppe zu differenzieren.

Darüber hinaus wurde in der Diskussion ein Konflikt zwischen der aus Sicht der demokratischen Teilhabe wünschenswerten Integration der Zivilgesellschaft einerseits und der Serviceorientierung der öffentlichen Verwaltung andererseits herausgearbeitet, da umfangreiche Beteiligungsverfahren den Zeit- und Arbeitsaufwand für Planverfahren vielfach verlängern bzw. erhöhen.

Elena Wiezorek verdeutlichte anhand von Beispielen aus dem Stadtumbau, dass neue städtebauliche Herausforderungen in Folge des demographischen Wandels neue Herangehensweisen in der Stadtentwicklung erfordern. Um private Eigentümer stärker in den Stadtumbauprozess einzubeziehen, wird gegenwärtig in einem ExWoSt-Modellvorhaben das Instrument der Eigentümerstandortgemeinschaften erprobt. Der Ansatz der Eigentümerstandortgemeinschaften ist auf die Grundstückseigentümer fokussiert und bindet sie stärker in den Stadtumbauprozess ein, indem sie zu einem gemeinsamen Vorgehen angeregt werden. Vernachlässigt wird mit dem Ansatz jedoch die Integration weiterer Akteure der Zivilgesellschaft. Eine ähnliche Tendenz ist auch bei dem Instrument der Business und Housing Improvement Districts festzustellen.

Am Beispiel des Bananenkellers und des Paradeplatzes in der Stadt Fürstenwalde/Spree schilderte *Nils Scheffler* Umsetzung und Konsequenzen eines Beteiligungsverfahrens, indem Bottom-up- und Top-down-Prozesse verknüpft wurden. Inhalt des Beteiligungsverfahrens war die Erarbeitung der Neugestaltung des Bananenkellers und des Paradeplatzes im Spannungsfeld zwischen ökonomischer Tragfähigkeit und städtebaulicher Notwendigkeit. In seinem Beitrag stellte er den Prozess der Beteiligung zur Diskussion, der Top-down- und Bottom-up-Prozesselemente umfasste. Dazu gehörten die Einbeziehung potenzieller Nutzer sowie Anrainer der Brachfläche, sowie ein diskursives Workshopverfahren mit Fachplanern und eine Präsentation und Diskussion der Ergebnisse mit den Stadtverordneten und Bürgern. In der anschließenden Diskussion im Rahmen der Arbeitsgruppe wurde herausgearbeitet, dass durch eine geschickte Steuerung der Integration durch die planende Verwaltung die Entwicklung planerischer Ziele und deren Umsetzung entscheidend beeinflusst werden kann.

4 Diskussion in der Arbeitsgruppe

In der anschließenden Diskussion arbeiteten die Teilnehmer der Arbeitsgruppe heraus, dass die Beteiligung der Zivilgesellschaft unterschiedliche Funktionen erfüllen kann. Dabei kann der Grundanspruch einer Demokratisierung der Planungsziele und Prozesse von einem Verständnis der Zivilgesellschaft als wichtige „Ressource“ im Zusammenhang mit Planungsprozessen getrennt werden.

Zum einen wird die Beteiligung der Zivilgesellschaft aus dem Anspruch heraus durchgeführt, die Ziele der Planung demokratischer zu entwickeln und planerische Prozesse demokratischer zu gestalten. Die Festlegung der Art und Weise einer Beteiligung der Zivilgesellschaft in Gesetzen führt jedoch auch dazu, dass die Integration zivilgesellschaftlicher Anforderungen vielfach ausschließlich aufgrund einer rechtlichen Notwendigkeit durchgeführt wird.

Zum anderen können heterogene Gruppen der Zivilgesellschaft als Informations- und Wissensressource genutzt werden. Die zusätzlichen Informationen der Bürger können gesehen werden, um neue Ziele zu entwickeln oder bereits bestehende Planungen zu optimieren und somit die Qualität der Planung zu erhöhen. Ergänzend kann durch die frühzeitige Einbindung der Zivilgesellschaft die Akzeptanz der Planungsziele und für die damit einhergehenden Prozesse erhöht und somit die Umsetzung der Planung beschleunigt werden. In diesem Zusammenhang können durch die Integration zivilgesellschaftlicher Akteure auch weitere Ressourcen mobilisiert werden, z.B. zeitliches oder finanzielles Engagement. Dieses Engagement kann dann für die Umsetzung von planerischen Maßnahmen genutzt werden und somit zugleich den Handlungsspielraum der planenden Behörden erweitern.

Je nachdem, welches Ziel bei der Integration von zivilgesellschaftlichen Akteuren primär verfolgt wird, z.B. die Akzeptanzsteigerung, die Informationsgewinnung oder die Ressourcenmobilisierung, müssen unterschiedliche Anforderungen an die Beteiligungsinstrumente erfüllt werden. So müssen die Prozesse z.B. je nach Ziel unterschiedlich offen gestaltet werden.

Herausforderungen bei der Beteiligung der Zivilgesellschaft bestehen auch bei dem Grundanspruch der Demokratisierung durch Integration zivilgesellschaftlicher Akteure, insbesondere bei dem Versuch einer Stärkung der Beteiligung vielfältiger heterogener Gruppen. An der Stelle wird ein Dilemma der Integration der Zivilgesellschaft in Planungsprozesse deutlich. Partizipation soll einerseits die Artikulationsfähigkeit von Minderheiten stärken und dabei jedoch zugleich die Demokratisierung von Planungszielen und -prozessen stärken, bei denen die Entscheidungen in der Regel mehrheitlich getroffen werden. Dieses Problem kann verschärft werden, wenn eine Integration zivilgesellschaftlicher Akteure nicht primär auf die Qualitätssteigerung von Planungsinhalten und -prozessen zielt, sondern das Empowerment von einzelnen zivilgesellschaftlichen Gruppen im Vordergrund steht.

Zusammenfassend wurde in der Diskussion die Integration der Zivilgesellschaft im Rahmen von Planungsprozessen als eine Möglichkeit zur Verbesserung der Qualität von Planungsinhalten und Planungsverfahren gesehen. Bei allen Problemen, die im Zusammenhang mit der Integration heterogener Gruppen und ihren sich widersprechenden Zielen auftauchen können, wurde die Integration zugleich als wichtiges Instrument verstanden, um Bürger – auch über Wahlen hinaus – an politischen Entscheidungsprozessen teilhaben zu lassen.